

教育公務員と労働時間の法理

島 田 信 義

一 は し が き

通常近代的な労働契約関係の一指標として、その給付内容たる労務の定量性・限定性・有償性ということが指摘せられている。しかるにわが国においては、一方における独占資本主義段階での近代的労働運動の展開にもかかわらず、しばしばこの労働契約関係の近代化の指標が貫徹されていない部分をみることが出来る。そのもつとも顕著な事例として、教育労働の特殊性と聖職者意識の強調とにより、無定量・無制限・無償の労務給付をおしつけられている教育公務員（主として地方公務員たる小中学校教員、以下本稿では、これらの教員だけを考察の対象とする。）の労働関係がある。

このような前近代的労働関係の存在は、いままでも教育公務員の労働運動のなかで、しばしば超勤拒否・超勤手当支給・雑用拒否等の労働時間にかかわる形として問題とせられてきた。^(一)しかし、日教組が本格的にこの問題にとりくみはじめたのは、とくにILOにおいて一週四〇時間制の勧告問題が日程にのぼりだし、また国内的には労働時間短縮が労働運動の基本方針となつた昭和三五・六年頃からであつた。したがつて、この頃から教育公務員の労働時間に

関する労働法学者の研究も二・三あらわれてきている。⁽¹⁾ 拙稿もその一つであるが、なに分にも紙数をかぎられた共同執筆のため十分論じつくせなかつた点が多いので、あらためて本稿において教育公務員の労働時間の法理を再検討することとする。

(一) 例えば、日教組の教研集会では過去十一年にわたり、労働時間に関連する勤務態様の問題が毎年とり上げられている（日教組「教研活动の一〇年」二六三頁以下参照）。また超勤手当請求の訴訟はすでに昭和二五年になされており（京地裁「京都市立翔鸞小学校事件」昭二五・一一・九判、二三（ワ）七二九、労民一卷六号、請求を認容）、現在も都教組の提起した同様な訴が東京地裁に係属中である。さらに各県において県人事委員会に対する宿日直・超勤手当支給の行政措置要求がなされていて、県人事委員会の判定・勧告等があらわれている（一例、昭三四・七・二九の岩手県人事委員会の判定や、昭三六・六・二三の千葉県人事委員会の判定。後者は労働法律旬報別冊四三六号に掲載）。

なお、この組合側の動きに刺激されてか、文部省側も労働時間問題の重要性を認識し、昭和三二年に勤務量調査を実施している（この超勤量調査の部分は前掲「労働法律旬報別冊に掲載」）。

(二) 青木教授「教育公務員の勤務をめぐる労働法上の諸問題」（昭三四年）季刊労働法三一号、松岡教授「教育労働者の八時間労働論」（昭三六年）労働法律旬報四三六号、拙稿「労働時間、時間外労働」（昭三五年、都教組編「教師の法律実務必携」労働法律旬報社刊に掲載）。

二 八時間労働制の存在理由と教育労働

教育公務員の労働時間は地方公務員法第二四条第六項により、各都道府県条例により定められる。そして、これら

の条例によれば、休憩時間をのぞき、ほぼ一週四〇時間から四八時間の範囲で労働時間が決定されている。したがって、これらの条例は内容的にいって、八時間労働制の原則を人たるに価する生活を保障するための最低限の労働条件と規定した、労働基準法第三二条に適合するものといえる。これは地方公務員法により地方公務員に憲法第二八条の争議権が剥奪され(地公法第三七条、このこ、と自体は違憲であるが)、労使対等による労働条件の決定が不可能となつた結果(地公法第五八条二項参照)、労働基準法の規定内容に即して、地方条例において労働条件を決定することとなつたためである。そこで教育公務員の労働時間を考えるにあたつても、まず労働基準法第三二条の規定する八時間労働制の存在理由を明かにしておく必要がある。

一般的に資本主義社会においては、一日の生活時間を三分割し、労働時間・睡眠などの休養時間・娯楽教養その他の社会的文化的時間に振当てるのが理想であるといわれている。(一)したがって、この生活時間構成のうち労働時間が延長されると理想的な時間の振合が崩れて、まず労働者の自由に使用できる社会的文化的時間が切りつめられる。この時間は労働者が読書をしたり、音楽を聞いたりして文化的教養を身につけ、あるいは各種の集会に出席したり、友人との社交に用いたり、また家族との団らんや子供達への教育に費やす時間である。だから、この時間が切りつめられることは、労働者およびその家族の文化的・社会的成長が抑制されることを意味する。

とくに教員の場合には、この社会的・文化的時間が切りつめられることは、他の労働者の場合よりも、より重大な意味をもつ。いうまでもなく、教員の場合には児童・生徒に対する授業その他の指導に直接必要な教材研究や実験などの時間が、十分とれることがなによりも望ましい。しかしながら、教材研究や実験などは教育労働の給付内容それ

自体であるので、それらに要する時間はもと一日の生活時間を理想的に割振りされた労働時間（八時間）でまかなわれるべき性格のものである。だがたとえ、教材研究・実験などが理想的に割振りされた八時間で処理しようとしても、なお教員には該博な一般的教養や常識を身につけ、人格を陶冶するために費いやされる時間が絶対的に必要である。換言すれば、教育基本法第一条に規定されたような本当によい教育を教員に期待し、また教員がそれを行つてゆくには、場所的・時間的に拘束されない自由な生活環境において、各教員の個性に適した教養・素養を修得してゆくための時間が不可欠の条件となる。したがつて、教員が八時間労働をまもるということは、単に教員個人の文化的・社会的生長の問題のみならず、ひろく国民全般に被教育者の文化的・社会的生長につながる問題といえる。そればかりでなく、むしろそれは教育を受ける権利を保障された国民（公共の福祉）の側から、教員の義務として主張する問題でもあるといえよう。

教員が種々の雑用に追われて、いたずらに労働時間（拘束時間）が引延ばされ、社会的・文化的時間が切りつめられてゆくとすれば、教員はただ働くだけで、あとは睡眠をむさぼるというみじめな動物的生活をくり返すだけとなる（後述のように、教員の実態はまさにこれに等しい）。これでは教育者としての生活どころか、人間らしい生活とは到底いいえない。そればかりでなく、労働時間の延長に正比例して疲労が蓄積されるにもかかわらず、逆比例的に疲労回復のための睡眠時間が切りつめられる^(二)。その結果は労働者の疾病・早老を一般化し、遂には満足な教育をなしえないばかりか、労働力再生産の機能すら破壊するにいたる。そして、一般的に社会的生産が使用者の私利利潤の追及を目的として行われる資本主義社会では、使用者のあくなき利潤衝動を満足させるため、どうしても労働者に長時間労働が強いられるのである。この

經濟法則は教育といふかならずしも生産労働に直接関連しないところにおいてもまのがれない。しかも個々の労働者の力量では、到底使用者のもつ社会的・經濟的力量に対抗しえないので、労働者はやむをえず使用者の一方的に決定する労働時間を労働せざるをえない。だから以上のべたいまわしい事柄は、行論の都合上とくに教育労働に焦点をしばつて論じたが、資本主義社会の労働者である以上、程度の差こそあれ誰にでもつきまとう宿命だといつてよい。

この長時間労働より生ずるいまわしい結果は、労働者自身に耐えがたいところであるし、また資本主義的生産・再生産を円滑に維持しようとする総資本の立場からも危険である。そこで労働時間短縮を目的とする労働者の自己防衛運動に刺激された総資本は、労働時間を一定の限界内にとどめる立法政策をとるにいたつた。かくして、一九一九年にはヴェルサイユ条約が、八時間労働制の原則を國際的基準として採用するにいたつたのである。したがつて、この八時間労働制の原則にもられた意味内容は、性別・年齢別・職種別・職業別のいかにかわらず、それがすべての労働者にとり労働力再生産を維持し、かつ文化的・社会的生長を確保するための國際的最低基準だということである（一九三五年の國際労働総会では一週四〇時間制が採用せられている）。このことは、ヴェルサイユ条約にいたるまでの欧米諸国の労働時間法制が、まず女子・年少者に対する十時間労働法にはじまり、次第に危険有害な職業・産業の成年男子労働者に拡大され、遂には労働者一般に対する八時間労働法の確立にいたる沿革からも、強く主張しうるところである。^(三)

戦後わが労働基準法はこの國際的基準（第一次大戦直後の）にのつとり、八時間労働制の原則を人間らしい生活を営むための最低基準として労働者に保障したのである（第一条一項・第三二条一項）。このことは教育という職業に従事する労働者にとつても、例外たりえぬはずである（労働基準法は正しく「教員」も「労働者」ととらえている。同法九条参照）。ただ教育・研究・調査事業に従事する労働者にとつても、例外たりえぬはずである（労働基準法は正しく「教員」も「労働者」ととらえている。同法九条参照）。

働者については、労働基準法第四〇条一項により労働時間についての特例がみとめられている。しかし実際上の取扱として、これらの場合には同条により特例をみとめられた他の労働者の場合と異なり、なんらの例外措置もとられていない(労働基準法施行規則第二六条以下参照)。このことは、教育労働者が実質的には八時間労働制の例外的取扱を受けがたい性格のものであることを、側面的に実証したものであるといえる。むしろ例外的取扱が必要だとするならば、ソ連労働法のように生産労働者より短時間の労働の保障こそ、精神的・頭悩の労働に従事する教育労働者に対しての労働時間法制の正しい展望的なとらえ方であるといえよう。

(一) 欧米では古くからの諺“eight hours for work, eight hours for rest, eight hours for what you will”(cited from Commons & Andrews, Principles of Labor Legislation, 1927, p. 230.)といわれるものが、これを示している。

(二) 東田俊夫「職業病」(創元社刊)七八頁。

(三) Millis & Montgomery, Labors Progress and Problems, vol. I, 1938, pp. 465-488. 内海義夫「労働時間の歴史」(大月書店刊)前編。なおアメリカにおける歴史につき、拙稿「八時間労働制の原則について」早稲田法学三一巻三・四冊参照。

(四) ソ同盟司法省全同盟法律学研究所「ソヴェト労働法」上(山之内一郎訳)(厳松堂刊)二六六―七頁。

三 教育労働の実態と労働時間の明確化

わが国の場合、この八時間労働の原則はしばしば死文化しているといわれている。それは労働基準法自体が多くの例外規定(例えば第三・三六条・四〇条・四一条等)をおいていることに一半の理由がある。しかし民間労働者の場合にとりわけ指摘しうる原

因は、真の意味での最低賃金制が実施されていないため、八時間労働では労働者の生活保障がなりたらず、労働者はどうしても時間外労働を経済的に要求せざるをえないということにある。ここから、時間外労働の常態化が一般化して、八時間労働の原則がつき崩されているのである。

	小学校	中学校	高等学校
指導活動 指導に直接 関連する仕 事研修	28時間10分	26時間31分	23時間 1分
	15時間28分	19時間19分	18時間29分
	6時間17分	6時間 6分	8時間 7分
合 計	49時間55分	51時間18分	49時間35分

日教組「日本の学校白書」1958年2月、167頁より。ただし、合計時間の合算が誤つているところがあるが、そのまま引用しておいた。

この時間外労働の常態化という点についていえば、教育公務員の場合にも事態はまったく同様である。次表は日教組の調査による一週当りの教科・教科外の指導、教科指導のための準備・整理、研修などの活動時間にかぎつたものであるが、それでも一週四八時間の基準を上廻っている。このほか校外生活指導・家庭教育指導・学級事務・PTA関係活動・給食関係活動等々が実際にはなされるわけである。したがって、一週平均の労働時間が九五時間となり、県条例の四四時間労働に対し二倍以上の時間外労働が強いられるというような驚ろくべき事例すらみられる^(一)（長野県小学校の事例）。これほどでもないにせよ、一週平均六時間から九時間程度の超過勤務は、ほとんど全国の小中学校において常態化しているといつて差支えないようである^(二)。このような結果はまた官庁資料によつてもみとめられている。すなわち、東京都教育庁総務部調査課の「教職員勤務量調査」^(昭三二・一三〇)においても、平日の超過勤務時間は、小学校で八〇分から一二一分、中学校で八三分から一三八分ということである。そして、小学校での児童の指導活動時間は一週五二

分から四八一分であり、教員の労働時間を一週四八〇分とすると、教員は指導活動のみでほとんど手一杯であることを見とめている。したがって、「その分担する校務の処理あるいは特別教育活動、各種行事活動および教科指導の準備、整理その他教育に附随関連して起る業務を完全に果すために、正規の勤務時間内で処理できない場合とか、とくに指導の強化が要請される一定期間あるいは休日等を利用する体育大会等においては、時間外労働を余儀なくされることは容易に推認される」との岩手県人事委員会の判定（昭三四・七・二九）は、単に岩手県一県にかぎられた事態ではない。

しからば、教育公務員についてなぜこのような時間外労働常態化の事態が生じたのか。この点、教育公務員の場合は民間労働者の場合とことなり、生活費補給のために超過勤務を積極的に要求するということはない。むしろ後述のように教育公務員の超過勤務は、逆にほとんど無償労働となつてゐる。そこでその原因を他に求めてみると、つぎのような点が指摘できる。

まず第一に、地方条例で定める労働時間の割振りが市区町村教育委員会において行われるとされ、さらに市区町村教育委員会規則をもつて割振りを校長に委任するものが多い。のみならず、市区町村教育委員会では規則を制定せず、慣例により校長に割振りをみとめているところすらある。「……しかし、学校長は、一日における勤務時間及び休憩時間等の終始についてそれぞれ定めていることが認められるが、極めて少数の学校を除いては、その終始の時刻を正規の勤務時間を顧慮することなく学校運営の面のみから定め（るために）、……その勤務時間は、前記条例および規則によつて定められた一週四四時間または月曜日から金曜日までは一日について八時間、土曜日は四時間をこえ、

……る勤務時間の終始時刻を定めているものおよびその勤務時間の終始を定めたことが認め難いものもある」(前掲・岩手県人事委員会の判定、孤内は筆者が補充)。また「教育職員の勤務時間は条例で一週四四時間とされているが、……これをこえる勤務時間を定め

られているものが相当多い実態となっており、その割振りについても殆んど行なわれておらず、勤務時間についてもその都度校長の指示により行なわれている実態となつている」(前掲・千葉県人事委員会の判定、傍点は筆者)という結果となる。つまりここで

は、学校長が現実^(三)に労働時間の割振りを行うという手続面と、その結果現実の割振りがどうしても学校運営を顧慮するために、所定労働時間を無視して行われざるをえないという実^(四)際面から、時間外労働の常態化現象があらわれていることを理解しうる(このほか、定員が決定的に不足していることも、その重要な要素といえる)。

換言すれば、常態化された超過勤務についての一半の責任は、学校長にもあることが指摘できる。組合運動として学校長にこの点の是正を求めることは、学校長が職場と密着している以上、かなり可能なはずである。また教員の労働時間を考慮しては、学校運営がなりたないといふのであれば、そのような状態を放置しておく教育委員会にも責任がある。この点の責任追及も組合運動としておろそかにすべきでなからう。

時間外労働常態化の第二の原因は、「教育職員の勤務態様は、一般公務員の勤務態様のように、一定の執務時間のもとに一定量の業務を遂行する」といつたものと異り、現実^(一)に児童生徒を対象としてその教育を行い、そのために教材研究も行うという特殊なもので、その勤務時間の実態を正確に把握することは極めて困難」(前掲・岩手県人事委員会の判定)などところにあると一応いえよう。

だがこのことが真に教育公務員の時間外労働常態化の原因として評価しうるかは問題である。そこでこの点の評価

をすすめるために、まず教育労働とはいかなるものかを検討する必要があるように思われる。この点教員の職務内容を規定するとみられる法的根拠は、学校教育法第二八条四項である。ここでは、「教諭は児童の教育を掌る」と規定されるところからみると、すくなくとも教員の職務は児童生徒の教育に関する業務の遂行にあるといえる。だが、この教育に関する業務の範囲を明かにするなんらの規定も存在しない。したがって、これについてはもっぱら学校教育法第二八条四項の解釈により明確化するほかないわけである。けれども合理的に考えて、教員の職務の第一のものが、児童生徒に対する直接指導活動（教授・行事活動）と、その準備・整理・改善のための間接指導活動であることに異論はあるまい。

そこでこれらの活動時間が所定労働時間のうちに占める割合を次に検討してみよう。まず直接指導活動時間にぜひとも必要な間接指導活動時間は、次表にみられるように、小学校一年担当の場合や中学校理科担当の場合のように、直接指導活動時間をこえるものもある（約三〇分から四〇分の超過）。また間接指導活動時間の最低を析出してみると、小学校三年担当の場合のように直接指導活動時間の約四分の三、中学校保健体育担当の場合のように直接指導活動時間の約二分の一である。したがって、ここから間接指導活動に必要な時間は、直接指導活動に要する時間にほぼ比適するということがわかる。だから、まず直接指導活動に要した時間が算定されれば（これは正規の授業時間、授業時間に組まれるから、容易に算定することができる）、特別の事情のないかぎり、それに比適する時間ないしその四分の三、すくなくとも二分の一に相当する時間（この比率は各担当学年・担当科目により、経験的に析出するであろう）を労働したものと推定してよいように思われる。もしこの推定が可能ならば、間接指導活動はかならずしも職場に拘束されてなす必要はなくなる。教員各人がもつとも好ましいと考え

東京都の小学校教員の一週平均時間（平日）

	1 年	2 年	3 年	4 年	5 年	6 年
直接教授	213.7	234.8	285.1	259.8	262.4	284.3
A 間接教授	242.4	228.0	216.6	198.3	208.8	216.7
直接行事	12.3	18.3	19.3	15.7	23.0	17.8
B 間接行事	12.9	11.8	10.1	9.3	5.4	8.7
A + B	226.0	253.1	304.4	275.5	285.4	302.1
	255.3	239.8	226.7	207.6	214.2	225.4
合 計	481.3分	494.9分	495.3分	483.1分	499.6分	527.5分

東京都の中学校教員の一週平均時間（平日）

	国 語	社 会	数 学	理 科	音 楽	図画工作	保健体育	職業家庭	外国語
A 直接教授	249.9	264.3	255.2	239.6	254.7	239.3	261.7	244.5	248.1
間接教授	241.3	226.9	240.2	273.2	189.2	202.9	167.6	227.1	245.1
B 直接行事	12.3	7.0	7.5	10.5	15.4	18.5	19.6	11.3	17.3
間接行事	6.1	11.8	14.6	7.5	11.1	9.4	17.8	12.7	11.0
A + B	262.2	271.3	262.7	250.1	270.1	257.8	281.3	255.8	265.4
	247.4	238.7	254.8	280.7	200.3	212.3	175.4	239.8	256.4
合 計	509.6分	510.0分	517.5分	530.8分	470.4分	470.1分	476.7分	494.6分	521.8分

【備考】 いずれも東京都教育庁総務部調査課「教職員勤務量調査」（昭32年）より，私が集計したものだ。

た時と処において、自発的に業務を処理してゆけばよい。だがそれでは学校長の監督が不可能となるとの反論も予想されるが、本来個々の教員の創意と工夫とによらなければ、より良き成果を期待しえないという教育活動それ自体が、監督・拘束に親しまない性格のものといえよう。「勤務は必要に応じ、必ずしも学校内ばかりでなく、学校外で行い得ること」とする文部省告示（昭三・四・二・五、文）^{（昭三・四・二・五、文）}は、なによりもまず右のような教育労働の性格の上に立つて、はじめて理解しうるところとなる。

かくして、たとえば一日八時間の労働時間が定められている場合、ある教員につきある日の直接指導活動が二時間だとすると、その日はすでに四時間分の勤務がなされたと推定される。したがって、その日の残時間四時間分を事務活動（学校管理・教務・庶務・調査・会計・施設物品管理等）・補助活動（給食・保健衛生・寄宿舎の管理運営等）・勤務活動・P・T・A活動等に使用したとしても、この分は超過勤務として計算されない。しかし直接指導活動が四時間となると、八時間分の勤務があつたと推定される結果、その後になす事務活動等はすべて超過勤務として把握せられることとなる。しかもこれらの事務活動等はいずれも学校長の監督が可能なことがらであり、かつ職場において処理しうる性格のものであるから、超過勤務量の算定が容易にしうところである。

したがって、事務活動・補助活動・労務活動・P・T・A活動等々が仮に避けられないものとし、なお時間外労働の常態化を避けようとすれば、直接指導活動のための時間を削減するか、または積極的に定員増加をはからなければならまい。このいずれも不可能だとすれば、これらの諸活動のうち、本務以外の雑務を拒否する以外にないだろう。だがそれにもかかわらず、岩手県人事委員会（前掲・判定）もいうように、「もとより時間外勤務をしなければ、担当業務

を完全に果すことができない実情の打開については、種々困難な問題が介在し、一挙にこれを解決することは容易なことでないにしても、交通機関を利用する通勤者が大部分を占める学校においては、その交通機関利用のため時間外勤務が殆んどなく、しかもそのために学校運営に支障を来していることは認められない事実をみると、勤務時間を明確にして勤務時間に節度をもち、職員自身が勤務時間内の業務処理に努めることによつて相当程度の改善が予測される一方、学校長が勤務時間の割振りを行う場合には、特殊な業務の処理については、学校全体一律の勤務時間に割振りせず、勤務の秩序を乱さない限度において個人についてあらかじめこれを定めてその処理にあたせるとか、あるいは業務の運営方法の改善を行い、もつて業務の合理化と能率的運営を図る等の方法により、逐次正規の勤務時間内で業務を処理し得るよう配慮する必要があるものと認められる。」もつとも、これらにより所定労働時間内の労働密度が増大すれば、これまた問題となるであろう。だからそのためにも、組合運動としては労働強化の傾向を阻止しつつ、八時間労働制の原則を守るような方向にむけて、十分なる努力を傾注すべきであろう。

(一) 日教組編「日本の学校白書」一九五八年二月、一七三頁。

(二) 日教組編・前掲書、一六五頁以下の随所に例示される。

(三) したがつて、鹿児島県学校職員の休日、休暇及び勤務時間に関する条例第一二条二項のように「学校職員の勤務時間については、学校運営の必要に応じ、学校の長が割振りを行うものとする」(傍点＝筆者)という場合は、もつとも時間外労働の常態化をおしすすめる可能性の強い規定形式だといえる。

(四) 学校長による勤務時間の割振り自体法律的に問題となる点がある。それらについては松岡教授・前掲論文、一五・六頁参

照。

四 超過勤務と超勤手当支給の問題

労働基準法第三六条は使用者が超過勤務（時間外労働・残業）を命じうるための要件として、いわゆる三六協定の締結と行政官庁への届出とを規定する。そして、この三六協定なしに使用者が超過勤務を命じた場合には、六ヶ月以下の懲役・五千元以下の罰金に処せられる（^(一)労基法第一一九条・第三二条）。もつとも、一日八時間・一週四八時間の範囲内で三六協定なしに超過勤務を命じた場合（たとえば、一週四四時間^(二)）には、罰則の適用はないと解される。ただこの場合には労働者には八時間まで労働を義務づけられる法的根拠がないから、その超過命令を拒否してもなんらの義務違反の問題を生じないし、また争議行為ともならない。けれど労働基準法第三二条一項は労働時間の最低限の基準を示したにとどまり、けつして一日八時間・一週四八時間の労働を労働者に義務づけたものでないからである。

さて、超過勤務は前述のごとく八時間労働制の原則に対する例外的性格のものであるから、労働基準法第三二条の規定はあくまでも厳格に適用されなければならない。この点に関し、岩手県人事委員会の判定は超勤手当の支給についてであるが、時間外労働が教員の「任意自発的行為に基くものまたは教育者としての責任に基くもの」であるから、その不支給もとがめられないとの態度を示している。^(三)だがこのような考え方は誤りである。超過勤務がたとえ教員の自発的かつ責任感にもとづく行為であつたとしても、使用者はその刑事責任を免責されないものである。超過勤務を行わせることが、たとえば労働者の希望による場合にも違法であることは、すでに工場法時代の判例（昭一〇・一〇・二卷）

において確立されたところであり、ただ使用者が情状を酌量される場合あることにとどまるだけである。^(三)したがって、使用者<sup>(通常、これには、
学校長があたる)</sup>が直接教員に対し超過勤務を命じなくとも、教員が所定の直接指導活動時間後になお職場にとどまつて、労働基準法第三二条の法定時間以上勤務している場合には^(たとえば、前述のようにその日に所定された四時間の直接指導活動と推定され、その後なお事務活動や補助活動などをつづける場合)それを知つていて禁止しないかぎり、学校長に黙示的に超過勤務を命ずる意思があつたと解してよい。「教員が校長の明示又は黙示の命令によつて正規の勤務時間後に残つて仕事をした場合、その居残りの関係は法律的には当該労働契約上の勤務の超過給付がなされたものと解するを相当とする。」^(昭二五・一一・九、京都地裁「京都市立翔鸞小学校事件」ただし本件は超勤手当支給に関するもの)それゆゑ学校長は明示的に超過勤務を命じないことを理由に、労働基準法第三二条違反の刑事責任を免れないのである。

つぎに超勤手当支給の問題を検討しよう。この点京都市立翔鸞小学校事件の被告京都府のように、超過勤務は教員自身の「愛国愛児の真情より出た任意自発の奉仕行為であつて、全く反対給付の伴わない性質のものである。被告においてもこれに対し衷心より敬意を表するに吝なるものではないが、それは反対給付の要求を伴わない故に尊しとするのである。然るに原告等がこれに対し、割増賃金を訴求する如きは自ら自己の崇高な聖職を放棄して市井一介の労働者に伍せんとするもので被告の甚だ遺憾とするところである」という主張がある。教育公務員の超勤行為は聖職という性格上無償行為でよいというのである。

しかしながら、教育公務員の超過勤務といへども、有償行為たる本務と全くその本質を異にするものではなく、また教育労働といへども、労働法の規制対象たる資本主義的労働関係に特有な従属労働関係 (abhängige Arbeitsverhältnis)

Ituis)のもとでなされる以上、他の労働と本質的に異なるところはない。ただ異なる点は一方が直接物質的生産に結びつく生産労働であるに對し、教育労働が人格形成（その大部分が、労働力の形成）に結びつく精神的・頭腦的労働だということにすぎない。そしていかなる種類の労働であるにもせよ、資本主義社会においては使用者の指揮命令（前述のように、黙示の命令も含む）下でなされるかぎり、無償労働であつてよいという合理的根拠はない（戦時中の国民勤勞報國協力令のよ）。無償で他人の労働力を使用するという考え方は、前近代的・農奴的労働に對する理念であるにすぎない。のみならず、資本主義社会において「賃金によつて自己と家族の生活を維持する者にとつて賃金は生命の保障である。自己の労働に對し賃金の支払を期待するのは特段の事情のない限りむしろ当然のことであつて、何等いやさしいことではなく、又その請求の手段と方法を誤らなければ教育者としての品位を傷けるものではない。教員の經濟的な要求を崇高な聖職という名の下に一概に抑圧せんとする如き態度には到底賛し得ない」（前掲・京都地裁判決）のである。

次に「教員の労働は……精神労働の範疇に属し、その労働の成果を時間的に算定することは困難であるから、延長時間外勤務の觀念を認め、これに對する割増賃金を認めることは妥当ではないのみならず、もしこれを認めるときは、教員については勤務時間を標準としてその実態を把握することは困難である關係から、教員の怠慢を助長するの結果となり、延いては国家教育の大本を破るに至る惧れがある」（前掲・事件での、京都府の主張）という主張も、検討に価する。

京都地裁は右の主張を立法論としてなら格別、超過勤務という觀念を否定する実定法上の根拠たりえないとして斥けた。たしかに教育労働の特殊性から、超過勤務の觀念がみとめられないとするのは誤りである。八時間労働ということは、なにも現実に八時間労働をするということではなく、使用者の指揮命令下に八時間だけ勞務を提供していれ

ばよいのである。換言すれば、使用者により労務を受領されているかぎり、所定時間にまつたく仕事がなかつたとしても、所定時間の労働があつたこととなり、かつ賃金が支払われることとなる。だから、何時間労働というのは、かならずしも労働の成果を時間的に測定することとはかわりがないといえる。むしろ算定されるのは使用者の指揮命令下に提供していた一定時間の抽象的労働（労働力の交換価値）であり、現実の労働の成果（労働力の使用価値）ではない。また勤務時間を標準としての実態の把握も、教育労働の時間構造を前述のごとくとらえて、合理的な勤務時間の管理方法を用うれば、さほど困難なことではないはずである。問題はむしろそのような措置をとらずに、いたずらに超過勤務を觀念上否定するものの側にある。さらに超過勤務をみとめて超勤手当を支給すれば、教員の怠慢を助長するとの主張にいたつては、教員を侮辱するもはなはだしきといえる。むしろ「労働能率を窮極において決定するものは労働の自発性の問題であり、労働の自発性は労働者に『人たるに価する生活』を保障することを目的とする労基法の完全実施を前提とする」（（前掲・京都）（地裁判決））と考えることのほうが、はるかに正しい問題把握の仕方といえる。

教育公務員の超勤手当支給を不要とする理由のうちで、つぎのような有力な主張がある。すなわち、昭和二十二年一月の給与ベース改定の際に、教育公務員がとくに他の公務員にくらべて二割方増俸した根拠は、教員の勤務に対する報酬を時間的に算定することが困難であり、かつその困難にもかかわらず時間外労働がなされていることを考慮したものである。したがつて、実質的には超勤手当を含めた増俸であつたといふのである。しかしこの主張も誤りである。もしもこの主張が正当ならば、その後昭和二十二年二月二日公布の「労働基準法等施行に伴う政府職員に係る給与の応急措置に関する法律」（（昭二十二年法律）（第一六七号））が、教育公務員の超勤手当につき他の公務員と異なる取扱を命ずる規定を

設けなかったことを、どう理解すればよいのか。そればかりではなく、同法公布直後その支給準則を定めた「昭和十二年法律第七十六号による超過勤務手当の支給について」なる内事局長官通牒（昭二三・一・二五）（各都道府県知事宛）によるも、教育公務員の超勤手当支給につき一般公務員と異なる取扱を命ぜられていないのである。さらに超勤手当の支給なき裁判官については、とくに法律（昭和二十三年法律第七十五号）（裁判官の報酬等に関する法律）をもつて、「労働基準法の施行等に伴う政府職員に係る給与の応急措置に関する法律……による超過勤務手当は、これを支給しない」（第九条）と明定した点に対比してみても、教育公務員の給与中に超勤手当が含まれているという主張の誤りが明かであろう。（五）

したがつて、昭和二十二年一月の二割増改定は当時日本民主化のため進められていた教育制度改革の一環として、教育労働が社会的にも重要性をもつにかかわらず、それまで他の公務員と比較して待遇面で不当な取扱をなされてきたことの是正にあつた、と考えるのがすなおな見方であろう。この教育労働に対する社会的重要性の認識が変化しなにかぎり、その後の教育公務員と一般公務員との給与上の格差は当然是認される。だから教育公務員に対する超勤手当の支給が明文をもつて否定されなにかぎり、その給与中に超勤手当があらかじめ含まれているとの主張には、積極的根拠を見出せないといえる。前掲岩手県人事委員会の判定が教育公務員による超勤手当支給のための制度改正の要請を、右の誤つた主張と同様な理由から否認しているのは、いまなおこの問題が正しく解決されていないことを示している。

このことと関連して、岩手県人事委員会は超勤手当制度化のための措置要求に対し、地方公務員法第二四条三項の規定から、国および他の地方公共団体の教員につき超勤手当支給の制度が存在していないことを、措置要求否認のも

う一つの理由としてゐる。なるほどこれは地方公務員法第二四条を一ケ条抽出して考えればもつともらしくみえるが、本条が立法化された沿革から考えると誤つてゐる。すなわち地方公務員法第二四条は同法第三七条により、争議権を剥奪されて労働条件の対等決定の立場を失つた地方公務員につき、その代償措置の一つとして規定されたものである。したがつて、同条はすくなくとも労働者に人たるに価する最低限の労働諸条件を保障する労働基準法の範囲内で、勤務時間・給与等を決定することを条例に委任したものとみてよい。だから労働基準法の規定する最低基準を下廻るような勤務時間・給与等の条例は、むしろ地公法第二四条の精神・趣旨に違反する条例である。また現実に超過勤務が存在するにもかかわらず、労働基準法第三七条の超過手当に関する制度を条例で具体化しない場合も、同様であるといえる。したがつて、超勤手当支給の制度化についての措置要求がなされた場合、人事委員会は地方公務員の生活保障をこころざす限り、むしろ卒先してその制度化に必要な勧告をなすべきである。^(二)この際他の地方公共団体の教員につきかかる制度が存在しないということは、地方公務員法第二四条の精神・趣旨にそぐわぬ態度を理由とするものであつて、措置要求否認のための根拠となしえないのではあるまいか。

最後にいまだ給与条例を制定していない地方公共団体においては、地方公務員法附則第六項により、職員の給与はなお従前の例によるとされる關係上、教育公務員特例法第二五条の五をもつて、国立学校の教育公務員の給与の種類・その額を基準として定めるものとされている。しかるとき、教育公務員の超勤手当については、「勤務の態様が区々で学校外で勤務する場合等は学校の長が監督することは實際上困難であるので原則として超過勤務は命じないこと」という文部次官通達(昭二四・二・五、^(三)勉学第四六号)、および宿直・日直・入試事務・身体検査(委員に限る)・学位論文審査を右の例

外とし超勤手当の支給をみとめる文部次官通達(昭四・三・一)が関係してくる。しかしながら、この文部次官通達は単なる行政官庁内部での指示にすぎず、学校長に対する訓示的意味しかもたないものといえる。もしこれをもつて、現実に超勤を命じておきながら(黙示的にもせよ)、超勤手当不支給の法的根拠となすならば、この通達の効力が疑われよう。けれど一片の行政通達により労働基準法第三七条の規定を排除することは不可能だからである。したがって、この通達にもかかわらず、学校長が超過勤務を命じたとすれば(黙示的にもせよ)、内部的に学校長の越権行為が問題となるであろうとも、超勤手当の支給にはなんらの影響もおよぼさないのである。

(一) 労働基準法第一一九条第一号は第三六条但書違反のみを規定するので、第三六条本文違反には罰則の適用がないようにみえる。しかし三六協定なくして使用者が超過勤務を命じた場合には、第三二条違反が成立するので、同様な罰則の適用がある(松岡教授「労働基準法」新版上四六〇頁参照)。

(二) 千葉県人事委員会の判定にしたがえば、超過勤務につき「校長の命令があつたとするものが全体の約八%を占めている実態となつており、次に、当該業務が客観的にみて勤務時間内で処理することが困難であるため、時間外勤務をすることが余儀なくされ、それについて校長の黙示の命令があつたとするものが約一七%、当該業務が客観的にみて勤務時間内で処理することが困難であるため、時間外勤務をすることについて校長の了解を得て行なつたとするものが約四%、当該業務が客観的にみて勤務時間内で処理することが困難であるため、任意自発的に行つたとするものが約六六%、当該業務が客観的にみて勤務時間内で処理することが可能なものであるが、任意自発的に行つたとするものが約四%という時間外勤務の実態になっている。」「このように任意自発的に超過勤務を行っているものが甚だ多い。しかしこの判定は岩手県人事委員会の場合とことなり、校長の明示・黙示の命令・了解をえて行っている二九%の超勤の実態を重視し、「このような実態は、将来にお

いても現実にあることが予測され、単に教職員の業務はすべて勤務時間内で処理する建前であるからとして、これに対し時間外勤務手当……を支給しないものとすることは適当なものと認めることはできない」とした。まさに正しい態度である。

(三) 昭二四・六・二三、大阪地裁「日本エナメル事件」。また窮迫した食糧事情下で食糧公団から工場の生産能力を無視した生産割当があつたため、年少者に時間外・深夜労働をさせたことにつき、それは情状酌量さるべきことであつても、緊急避難にはあたらないとする神戸地裁「伊丹食産加工事件」昭二五・七・一七がある。

(四) なおこれも超勤手当の支給に關してであるが、つぎのような労働基準局の通牒（昭二五・九・一四、（昭二五・九・一四））がある。「教育職員が使用者の明白な超過勤務の指示により又は使用者の具体的に指示した仕事、客観的にみて正規の勤務時間内ではなされ得ないと思へられる場合の如く超過勤務の黙示の指示によつて定められた勤務時間外に勤務した場合には、使用者は労働基準法第三十七条の規定する割増賃金を支払わなければならない。」

(五) 検察官の俸給に関する法律（昭和二三・年法（昭和二三・年法））（第七六号） 第一条但書も超勤手当の不支給を明定している。なお、前掲・京都地裁判決を参照。

(六) 千葉県人事委員会の判定（昭三六・六・二三）は、教育公務員の時間外勤務に対する給与が支給されていないのは不適当であると認め、「仮に、校長が時間外の勤務について明示し命令をしたものでないとしても、また、労働基準法第三三条及び第三六条に規定する行政官庁の許可及び届出が行なわれていないものであるとしても、時間外勤務の実態によつては、現行労働基準法の趣旨に照らしその支払義務が免除されないものもあることが考えられるので、国の教育職員についてとられている制度と同様に、公立学校職員給与条例を改正することが適当であると認める」と勧告している。

(七) 前掲判定が地方公務員たる教員に対する超勤手当不支給を不適当とした理由の一つに、国の教育公務員の場合との比較があげられる。

*

*

*

*

教育公務員の労働時間の法理については、なお行政学・行政法学・教育学者の検討をまつて、まだまだ研究を深化しなければならぬ余地が多いと思う。しかし本稿はこのような共同討議を進めるための捨石の一つとも考えて筆をとつた次第である。